



Las parcelaciones ilegales y su sanción

Angel Ortega García

I. Introducción

El tema de las parcelaciones ilegales es, posiblemente, el más importante de los que se plantean en materia de infracciones urbanísticas, y pese a su importancia no conocemos la existencia de ninguna aportación doctrinal que se ocupe de la delimitación del concepto y de la resolución de los problemas que plantea la sanción de estas infracciones, en especial el cálculo de las multas procedentes.

La parcelación ilegal en su sentido más propio de parcelación en suelo de reserva urbana, es decir, sin Plan parcial, o en suelo rústico, con finalidades de aprovechamiento urbanístico, no deja de ser frecuente y plantea un gravísimo problema, tanto para los intereses generales, en cuanto que normalmente las características de los núcleos así formados difieren sustancialmente de lo que exigiría una elemental técnica, como para los adquirentes de estas parcelas que adquieren con la presunción de edificables superficies que legalmente no lo son, como, por último, para el Ayuntamiento, especialmente en los casos en que la parcelación no va seguida de una urbanización adecuada, en que se da origen a verdaderos núcleos sin los servi-

cios necesarios, que ha de tomar a su cargo el Municipio en vista de las obligaciones que le imponen los artículos 102 y 103 de la Ley de Régimen Local.

II. Las parcelaciones urbanísticas

En sentido muy amplio, parcelar es dividir un terreno en dos o más lotes. Este concepto es aplicable tanto al suelo rústico como al urbano, sea cualquiera la finalidad perseguida: división en lotes de cultivo o división en lotes para futura edificación.

El artículo 165 de la Ley del Suelo entiende sujetas a licencia las parcelaciones urbanas, es decir, las referentes a suelo urbano, y el artículo 79.2 dice que toda parcelación urbanística quedará sujeta a licencia. Ambos preceptos coinciden en su ámbito objetivo, ya que el número 2 del artículo 79 tiene su antecedente en el anterior número del artículo que exige como base de toda parcelación urbanística el Plan parcial, y éste califica de urbano al suelo que ordena, artículo 63.1 c). No obstante, creemos que a pesar de la coincidencia en cuanto a su esfera de aplicación, la diferencia terminológica es importante, en el sentido de que si la parcelación urbana hace referencia al suelo so-

bre el que recae, la parcelación urbanística hace relación a la finalidad perseguida por la actividad parcelatoria, viniendo a significar la relación entre ambos términos que toda parcelación urbanística, para ser legal, tiene que ser una parcelación urbana. Volveremos después sobre esta idea.

La Ley del Suelo da un concepto de la parcelación en su artículo 77.1 al decir que se considerará parcelación urbanística la división de terrenos en dos o más lotes, cuando uno o varios de ellos hayan de dar frente a alguna vía pública o privada, existente o en proyecto, o esté situado en distancia inferior a cien metros del borde de la misma.

Es evidente la gran amplitud del concepto, pues toda división de suelo urbano, de reserva o rústico, próxima a viales parece encajar en la definición, y es evidente también que no es preciso Plan parcial ni licencia sino para los actos de utilización urbanística del suelo.

Lo que el precepto parece contener es una presunción de que la parcelación es urbanística, y lo hace refiriéndola a la distancia de cien metros a viales, que coincide con la Norma 3.ª del Anexo de Coeficientes de la Ley del Suelo, a propósito de los valores urbanísticos, Catego-

ría C, grado 2. El establecimiento de esta presunción es lógico, aunque no sea del todo afortunado, y lo es, pues no podía decirse que son parcelaciones urbanísticas las referentes sólo a suelo urbano, porque no es así, como lo prueba el número 1 del artículo 79, que subordina la legalidad de las parcelaciones urbanísticas a la existencia de Plan parcial, con lo cual está reconociendo que las parcelaciones urbanísticas pueden recaer en terreno exterior al suelo urbano y que en este caso son ilegales.

En definitiva, es preciso señalar un criterio que sirva para distinguir la división de terrenos, ajena a la Ley del Suelo, de la parcelación urbanística, sancionada por la misma, y este criterio es el de destino agrícola o urbanístico, que se concreta en forma inmediata a través del tamaño y precio de las parcelas, ya que la ficticia creación de superficies edificables supone la reducción de las mismas muy por debajo de las unidades mínimas de cultivo agrícola y un considerable encarecimiento del metro cuadrado, y que se concreta en forma mediata a través de las actividades de urbanización y edificación.

III. Las parcelaciones ilegales

Se pueden distinguir claramente dos supuestos de parcelación ilegal: la realizada sin licencia y la realizada sin Plan parcial.

Como acto de contenido urbanístico, la parcelación de superficies ordenadas por un Plan parcial y, por tanto, de naturaleza urbana, está sujeta a licencia de acuerdo con los artículos 79.2 y 165 de la Ley del Suelo, y la falta de licencia dará lugar a los efectos generales en materia de omisión de esta autorización, especialmente la suspensión de actos, regulada en el artículo 171 de la Ley del Suelo.

Es ilegal también, y muy especialmente, la parcelación sin Plan parcial, pues éste es la base para la

formulación de los proyectos de parcelación, artículos 79.1 y 80.1 de la Ley del Suelo, produciendo la inexistencia del Plan los efectos siguientes:

1.º Que no es posible la concesión de licencias por contravenirse la Ley con la actividad pretendida. 2.º Que de llevarse a cabo la parcelación, se trata de una parcelación urbanística, si tiene esta finalidad, artículos 77.1 y 79.1. 3.º Que se produce una actividad sancionable, por infringir la prohibición legal de parcelar, como resulta, entre otros preceptos, del artículo 213.1 de la Ley, que hace surgir la responsabilidad de la violación de los preceptos legales.

Al estudiar aquí las parcelaciones ilegales nos referimos a este segundo caso, si bien es clara la aplicación al mismo de todos los preceptos que sancionan las parcelaciones sin licencia, ya que ésta, como hemos advertido, no es legalmente otorgable y la carencia de Plan implica, por tanto, la de licencia.

IV. Actividad que se sanciona

Desde que un propietario decide dividir un terreno con finalidad urbanística hasta que surgen edificaciones sobre el mismo, existen o pueden existir una serie de actividades añadidas, por lo que es preciso determinar cuándo surge la responsabilidad, a lo largo del proceso de parcelación - urbanización - venta - edificación.

Partiendo del resultado final posible y procediendo en un orden inverso, es evidente que la edificación sobre suelo que no es legalmente solar, artículo 79.4 de la Ley, no podrá contar con licencia y será sancionable en sí, por omisión de este trámite.

La venta de parcelas sin edificar puede servir de pauta, conocidos los precios, para la fijación del importe de las multas, obtenido por diferencia, como luego veremos; pero la falta de venta de las parcelas no

exonera de responsabilidad, ya que lo que la Ley sanciona es la parcelación, artículo 213.1 en relación con el 79.1, sin que pueda entenderse que la falta de ventas por inexistencia de adquirentes puede influir en un hecho punible ya realizado, hecho que tampoco queda justificado y sin sanción porque las parcelas se transmitan a título gratuito, pues el resultado contrario a derecho es la creación de dichas parcelas.

La existencia o no de urbanización tampoco influye en la existencia de responsabilidad, ya que se trata de una actividad añadida a la de división en parcelas, pues son conceptos distintos e independientes, como lo prueba el artículo 77, que no se refiere a urbanización, y el 171.3, que distingue ambos conceptos. No obstante, de existir urbanización se tiene en cuenta en el momento de calcular el beneficio, como luego veremos.

Comprobado que el hecho que se sanciona es la mera parcelación, vamos a examinar las consecuencias de las parcelaciones ilegales, para lo que distinguiremos entre las relativas a las parcelas creadas y las referentes a las sanciones económicas a los responsables de la parcelación.

V. Sanciones

1. Respecto de las parcelas creadas.—El artículo 79, en su número 4, establece que no se considerarán solares ni se permitirá edificar en ellos, los lotes resultantes de una parcelación efectuada con infracción legal, y el artículo 171 reitera, en su número 3, la prohibición de todo intento de urbanizar o edificar los terrenos, imponiendo además la destrucción de lo realizado y señalando la posibilidad de expropiación, aun sin formulación de previo proyecto.

Estas previsiones son las más importantes desde el punto de vista urbanístico, ya que tienden a anular la actuación contraria a los intereses urbanísticos, al evitar el resultado



de dicha actividad, que era la creación ilegal de solares o supuestos solares.

Ahora bien, esta actividad sancionadora sólo es utilizable cuando es inmediata a la parcelación, pues en caso contrario surgirán terceros adquirentes, incluso de buena fe, contra los que ya es muy difícil hacer entrar en juego los resortes legales, pues hacerlo así equivaldría a atribuir a su esfera de actuación y responsabilidad los resultados perjudiciales, que en realidad se han producido por la actividad antijurídica del parcelador, sin que sea bastante para paliar estos efectos la existencia de una acción de repetición y de exigencia de responsabilidad, que correspondería a los adquirentes en base al principio general del artículo 213.1 y al precepto concreto contenido en el número 4 del artículo 50 de la Ley del Suelo.

Por ello, hay que procurar que la sanción económica al parcelador sea lo bastante enérgica como para que, como medio de ejemplaridad, evite en el futuro este tipo de actuaciones.

2. Respecto del parcelador.—Si bien el artículo 214.2 en relación con el 1 considera responsable solidariamente al propietario, al empresario de las obras y al técnico director de las mismas, es lo cierto que a pesar de ello el propietario parcelador es la persona a quien contempla la Ley, entre otras razones, porque la parcelación puede no haber requerido la asistencia de técnicos, si no ha sido seguida de urbanización; por esto nos referiremos a él al estudiar a continuación la cuantía de la sanción económica imponible.

No consideramos necesario examinar aquí con detalle el procedimiento sancionador, que se rige por las normas generales, es decir, por los artículos 133 y siguientes de la Ley de Procedimiento Administrativo, si se incoa por orden del Ministro o del Presidente de la Comisión Provincial de Urbanismo, y por los ar-

tículos 388 y siguientes del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales en los incoados por éstas, teniendo en cuenta que en el supuesto de infracciones graves, a sancionar por el Ministro o por el Consejo de Ministros, no es ya aplicable el número 3 del artículo 215 de la Ley del Suelo, que exigía el informe del Consejo Nacional de Urbanismo, pues el artículo 3.º del Decreto de 18 de enero de 1968 atribuyó sus facultades al Ministro de la Vivienda, sin que se haya de entender que un Decreto ha derogado una Ley, pues la supresión del Consejo tiene su base en el artículo 13.1 b) del Decreto de 27 de noviembre de 1967, que al suprimirlo utilizó la expresa autorización concedida al Gobierno por el artículo 1.º del Decreto-Ley de la misma fecha, cualquiera que fuese el rango de la disposición creadora o reguladora de los organismos que se suprimieran.

3. Cuantía de la multa.—La cuantía de la multa viene determinada en el número 4 del artículo 215, al decir que en las parcelaciones ilegales el importe alcanzará una cuantía igual a todo el beneficio obtenido más los daños y perjuicios ocasionados, y lo recaudado por este concepto no será nunca inferior a la diferencia entre el valor inicial y el de venta de la parcela correspondiente.

Este precepto plantea varios problemas, que vamos a estudiar a continuación examinando sucesivamente cada uno de los términos utilizados, empezando por los de valor inicial y en venta, que tienen el carácter de términos principales para el cálculo del beneficio y son, además, de utilización prevalente en sí, por cuanto que la diferencia entre ellos tiene el carácter de sanción obligatoria mínima.

a) Valor inicial.—Una primera aclaración a este término es que la

Ley no lo utiliza aquí en el sentido técnico de valoración de suelo rústico o de zona verde, a que se refiere el artículo 90.1, pues es claro que cabe parcelar ilegalmente suelo de reserva urbana, en cuyo caso habría de estarse a la valoración expectante del artículo 91, por lo que, en definitiva, hemos de entender que el término valor inicial es equivalente a valor previo del terreno y tratar de señalar el sistema de obtención de dicho valor previo.

Con arreglo al sistema subjetivo, capitalización de líquidos imponibles, valores previos en venta, habría que determinar en cada supuesto, y teniendo en cuenta todos los datos disponibles, dicho valor; pero la Ley del Suelo ha establecido la valoración objetiva dentro de su esfera de aplicación. Así, y concretamente, el artículo 4 del Decreto de 21 de febrero de 1963 advierte que los preceptos sobre valoración de la Ley de 12 de mayo de 1956 deberán ser aplicados en todo caso para determinar el valor de las fincas... siempre que deba señalarse a efectos urbanísticos el valor del suelo.

Es evidente que en una parcelación urbanística hemos de estar a dicha valoración a efectos urbanísticos y atender al valor inicial, si se trata de terreno rústico, determinado por el rendimiento de este carácter, artículo 86, o atender al valor expectante, si se trata de suelo de reserva urbana o rústico con expectativas, determinado por el valor inicial más la plusvalía fijada de conformidad con el artículo 87.

Por tratarse de una valoración objetiva no es posible atender a otras circunstancias, como lo advierte el artículo 94 de la Ley al decir que cuando correspondiere aplicar a la tasación de terrenos el valor inicial, expectante o urbanístico, no se tendrá en cuenta el precio consignado en los títulos de adquisición o de constitución de gravámenes, posteriores a la promulgación de esta Ley.



b) Valor en venta.—En el punto IV se ha señalado que la Ley no sanciona la venta de parcelas ilegales, sino la parcelación ilegal en sí misma. Esto significa que si ha habido venta, las cifras comprobadas entran en juego a los efectos del cálculo de la multa, deduciendo del precio de venta el valor previo del terreno, pero no puede servir para exonerar de responsabilidad por falta de ventas, lo que significa que ha de calcularse el precio posible atendiendo a las ventas efectuadas, si ha habido alguna, o, en caso contrario, a los valores en venta presuntos, como lo hacen las leyes a diversos efectos, así el artículo 38.1 de la Ley de Expropiación Forzosa al valorar los solares por el valor en venta fijado a efectos de la contribución territorial y el artículo 7.2 del Decreto de 21 de febrero de 1963 al hablar de precios medios ponderados de venta de fincas análogas.

Hay que tener en cuenta que si para calcular el valor previo hay que considerar toda la superficie parcelada, para determinar el valor en venta sólo cabe calcular el importe resultante de la suma de los valores comprobados o presuntos de las parcelas, descontando las superficies de viales, así como las zonas verdes públicas, si por una rara excepción las hubiera, ya que se trata de superficies no parceladas ni enajenables.

c) Beneficio obtenido. — Este concepto es el resultado de la diferencia entre dos cantidades o valores, el previo a la actuación parcelatoria y el que se obtiene, o puede obtenerse, a través de dicha actuación. Ello supone que hay que calcular ambos valores: el previo coincide con el objetivo inicial, que ya se ha estudiado, pues es aquí utilizable por las mismas razones antedichas, y el posterior, que es el valor en venta real o presunto.

La utilización del valor en venta presunto puede llevar a pensar que si no ha habido realmente venta no

hay beneficio, ni por tanto posibilidades de cálculo del mismo; pero entendemos que basta la susceptibilidad de venta a un precio superior al previo para que haya un futuro o posible beneficio para el patrimonio del parcelador y que, en definitiva, el beneficio lo es o de presente, como beneficio obtenido en la venta, o de futuro, como posible beneficio, es decir, como beneficio de transformación.

En el frecuente supuesto de que la parcelación haya sido seguida de urbanización, al valor previo ha de agregarse el costo de la urbanización, ya que sólo la diferencia entre ambos sumandos y el valor en venta puede reputarse como beneficio.

d) Daños y perjuicios.—Hemos señalado como perjudicados por la ilegal actividad parcelatoria, en sentido amplio, a la comunidad, y más concretamente, de un lado, a los adquirentes de parcelas, en su caso, por cuanto que compran con la presunción de edificables superficies de terreno que no lo son, y de otro lado, el Ayuntamiento, que tiene que proveer de una serie de servicios a las comunidades así surgidas, que normalmente carecen hasta de una urbanización adecuada.

Parece que no debe tenerse en cuenta, a estos efectos, la existencia de posibles daños y perjuicios producidos a los adquirentes, ya que éstos tienen su vía de repetición a través de los artículos 50 y 213 de la Ley del Suelo, antes citados, hablando precisamente el primero de ellos de la exigencia de indemnización de daños y perjuicios, pero sí los que puedan referirse a la comunidad y sean valorables y los inferidos al Ayuntamiento, teniendo en cuenta que este concepto no es parte de la multa, como pura sanción represiva, sino que su finalidad es la de permitir a la sociedad y al Municipio salir indemnes de las consecuencias de la actividad ilegal del parcelador.

La necesidad de que no subsista

un perjuicio económico, obliga a indemnizar en toda su extensión los daños y perjuicios, siempre que tengan o pueda atribuírseles un contenido económico, actual o futuro, pues de las obligaciones municipales mínimas a que se refieren los artículos 102 y 103 de la Ley de Régimen Local, muchas de ellas tienen un carácter periódico y dilatado, siendo inherentes a la existencia del Municipio y al mantenimiento de los servicios que éste debe prestar en todo momento.

En el aspecto puramente urbanístico, cabe citar la obligación de conservar las obras de urbanización, que para el supuesto de urbanizaciones particulares impone el artículo 41.2 c) de la Ley del Suelo, obligación que en las parcelaciones ilegales resulta burlada, por lo que viene a ser una partida más a cargo del Municipio, que exige una capitalización, como base económica para la ejecución de las futuras obras de conservación.

No obstante, el problema del cálculo de daños y perjuicios es, evidentemente, de muy difícil solución, lo que, unido a que el otro sistema de cálculo, es decir, el de la diferencia entre el valor inicial y el de venta de las parcelas, aparte de ser más sencillo, es de obligada observancia, dado su imperativo carácter de sanción mínima, aconseja emplearlo como método único, siempre que la determinación de daños y perjuicios se muestra excesivamente compleja.

Con estas observaciones sobre los elementos a tener en cuenta para la fijación de las multas, terminamos el tema, no sin antes encarecer de nuevo su importancia, ya que la lucha contra las parcelaciones ilegales es, sin duda, uno de los medios fundamentales para conseguir que, como dice la Ley del Suelo, éste se utilice en congruencia con la utilidad pública y la función social de la propiedad.